

## *Italie*

ANDREA MANZELLA

Le septennat extraordinaire de Sandro Pertini aura surtout été caractérisé par la capacité du Président de la République à faire le lien entre les institutions et le pays profond. Son élection s'était déroulée au moment où (1978) une offensive terroriste au niveau national se combinait avec un mépris général pour la politique et les institutions (son prédécesseur, Leone, suspecté d'affairisme familial, avait été contraint de démissionner). Sandro Pertini, homme de la Résistance italienne, avait réussi à faire de la Présidence de la République une institution *ombudsman* de la nation, en obtenant, avec un succès exceptionnel, l'unité du front contre le terrorisme.

Pertini n'avait certes pas réussi à extirper les racines de l'instabilité gouvernementale italienne. Au contraire, c'est justement durant la période 1978-1985 que mûrit ce que l'on peut définir comme le phénomène de la « crise du Gouvernement de coalition ».

Des 40 Gouvernements qui se sont succédé en Italie de janvier 1948 à décembre 1985, 26 sont des Gouvernements de coalition, tandis que 12 Gouvernements monocolors (DC seule) furent des Gouvernements de transition entre une coalition et une autre. Seuls les deux monocolors Andreotti (1976-1979) exprimèrent une formule politique bien définie, celle de la « solidarité nationale », la « grande coalition », qui vit, pour la première fois, le PCI soutenir le Gouvernement.

La coalition de type italien a été longtemps marquée par un fonctionnement interne reposant sur la prédominance politico-institutionnelle de la Démocratie chrétienne. Cette prédominance dura jusqu'en 1976, au moment où Démocratie chrétienne et Parti communiste se retrouvèrent à égalité de votes (un éphémère « dépassement » communiste se produisit même aux élections européennes de 1984).

La première réponse du système politique fut justement la « grande coalition » qui dura de 1976 à 1979, avec un Gouvernement monocolor

démocrate-chrétien présidé par Andreotti et appuyé de l'extérieur, avec l'abstention d'abord, le vote de confiance ensuite, du Parti communiste. Mais la rupture de la grande coalition, avec les élections anticipées de 1979, donna au Parti socialiste (malgré l'exiguïté de son électorat, qui ne dépassait pas 10,4 %), une position clé dans le système politique et dans les dosages de Gouvernement.

Cette position d'arbitre des socialistes se traduisit, sur le plan institutionnel d'abord, par la formule de la « coalition paritaire » (c'est-à-dire le refus de reconnaître le primat numérique de la DC comme un facteur de primat politique), et ensuite par celle de l'« alternance » (c'est-à-dire le principe, découlant du premier, d'une rotation à la tête du Gouvernement des partis de la coalition).

L'affirmation de ces principes, après une période de turbulence parlementaire et interne au Gouvernement, fut traduite par le Gouvernement Spadolini en juin 1981. C'était le premier Gouvernement, depuis l'entrée en vigueur de la Constitution républicaine, non dirigé par un démocrate-chrétien. Spadolini — avec l'intermède d'une crise gouvernementale brève mais significative en août 1982 (elle éclata au Parlement le jour même où le sommet des secrétaires généraux des partis de la coalition avait constaté la « bonne santé » du Gouvernement) — dura jusqu'en novembre 1982. Une période de dix-sept mois assez indicative pour une expérience.

A la démission de Spadolini, pour des raisons « institutionnelles », les socialistes crurent venu, après un éphémère Gouvernement démocrate-chrétien de quelques mois dirigé par le vétéran Fanfani, le moment de revendiquer leur temps de direction du Gouvernement, dans le sillage d'un succès espéré aux élections. Le PSI provoqua ainsi les élections anticipées de 1983. Il n'obtint pas le succès prévu (au contraire il connut même un recul sévère dans certains secteurs décisifs du pays comme Gênes, Turin ou Milan), mais il conserva toute sa rente de situation dans le système politique. Une situation, qui, confortée par le grave échec de la DC (— 5,4 %), permit au leader socialiste Craxi d'obtenir le 3 août 1983 la direction d'un très long (pour la moyenne italienne) Gouvernement, qui n'est entré en crise qu'en octobre 1985 ; et encore cette crise, exceptionnelle en son genre (du fait de ses motifs de politique étrangère), a-t-elle été colmatée et le Gouvernement maintenu.

Si l'on s'en tient au seul critère de la durée des Gouvernements qui se sont succédé durant le septennat Pertini, on pourrait conclure qu'une opération très délicate — celle de la renonciation par le parti de majorité relative au poste de président du Conseil dans des gouvernements de coalition — a non seulement réussi, mais a eu de bons succès avec Spadolini et Craxi.

La réalité n'est pas aussi rose. En effet, la « crise du Gouvernement de coalition » n'est résolue ni par le principe de l'« égale dignité » entre les partis qui composent la coalition, ni par l'application effective du principe de l'« alternance ». Toutes les crises qui surgissent au sein des Gouverne-

ments Spadolini et Craxi naissent précisément de l'application du principe de collégialité, c'est-à-dire du conflit entre responsabilité individuelle des ministres et responsabilité collégiale du Gouvernement, et du degré d'efficacité des pouvoirs d'orientation et de coordination du président du Conseil.

En particulier, la crise Spadolini de novembre 1982 et la crise Craxi d'octobre 1985 révèlent un impressionnant parallélisme de situation.

Dans le premier cas, la démission du président du Conseil est due à l'impossibilité de surmonter (grâce à la révocation, inconnue dans la pratique institutionnelle italienne) le différend entre deux ministres clés de son Gouvernement, celui du trésor et celui des finances.

Dans le second cas, ce sont trois ministres (du Parti républicain) qui démissionnent pour protester contre l'absence de consultation préalable aux décisions adoptées par le président du Conseil et le ministre des affaires étrangères dans l'affaire de l'avion égyptien détourné par les forces américaines sur l'Italie.

Cette répétition de situations analogues montre que le charisme de Pertini — qui, ces dernières années, a suppléé bien des fois à la Constitution, avec des accents de présidentialisme, pour pallier les carences de l'exécutif — n'a pas guéri le vice fondamental du système de gouvernement italien.

Ce vice tient dans la propagation du proportionnalisme : des fonctions de représentation aux fonctions de décision au Parlement, jusqu'aux fonctions gouvernementales, avec une tendance à la diaspora de l'équipe ministérielle. Dans le « gouvernement féodal par ministère », chaque parti de la coalition administre ses ministères avec une « souveraineté » qui n'accepte d'être « limitée » ni par les pouvoirs du président du Conseil, ni par les autres ministres.

Les fonctions collégiales du conseil des ministres sont quasiment annulées du point de vue politique (ne demeure que la concertation technique et administrative, résultant du travail des bureaucraties), mais également du fait d'un collège pléthorique de « faux égaux », dans lequel le ministre du trésor est, formellement, au même niveau que celui de l'environnement, et le ministre des affaires étrangères qu'à celui de la protection civile. Le président du Conseil n'a pas à sa disposition une structure administrative, même de simple « conseil » ou d'« analyse » (l'institution de la présidence du Conseil, bien que prévue à l'article 95 de la Constitution, n'a jamais été concrétisée : l'unique instrument administratif à la disposition du président du Conseil est son cabinet). Ses pouvoirs de coordination se réduisent à la fonction de « persuasion » politique et d'arbitrage vis-à-vis de ses ministres. C'est ce qui a suscité la création de collèges plus restreints que le conseil des ministres dans le but de renforcer substantiellement les pouvoirs du président du Conseil par rapport au Gouvernement tout entier ; des pouvoirs qui, dans ces collèges restreints, feront l'objet d'une sorte d'investiture par les ministres qui sont aussi les *leaders* des « délégations au Gouvernement » des partis de la coalition.

Ce fut le cas du « cabinet économique » qui fonctionna de fait dans les

Gouvernements Spadolini et du « conseil de cabinet », institué par une délibération formelle du conseil des ministres du Gouvernement Craxi (mais l'affaire du détournement de l'*Achille Lauro* aboutit à un « comité de crise » encore plus restreint composé du président du Conseil, du ministre des affaires étrangères et du ministre de la défense : et ce fut justement la rupture de cette collégiale plus restreinte qui fut invoquée par le ministre de la défense pour justifier sa démission). Si ces remèdes collégiaux destinés à consolider les pouvoirs politiques du président du Conseil se sont avérés utiles, ils n'ont pas été décisifs ; liés à la conjoncture politique, ils en suivent les fluctuations, sans réussir à conditionner durablement la structure juridique des pouvoirs et des responsabilités qui en découlent au sein de l'institution gouvernementale. Nous avons ainsi : la responsabilité personnelle des différents ministres pour les actes de leurs ministères respectifs ; la sphère de compétence collégiale du conseil des ministres ; les pouvoirs de décision et de coordination du président du Conseil ; les pouvoirs de veto dont chaque parti de la coalition dispose dans les affaires considérées d'intérêt politique général.

Il s'agit, comme on le voit, d'une série de pouvoirs qui, à première vue, semblent incompatibles entre eux. Si, malgré cela, les exécutifs italiens parviennent à se donner une certaine fonctionnalité et, durant ces dernières années, à augmenter sensiblement leur durée moyenne, cela est dû à deux facteurs.

Tout d'abord au fait que l'opération de remise en ordre interne entreprise par la DC, parti de majorité relative, sous la direction déterminée de son secrétaire général Ciriaco De Mita (depuis 1982), permet à ce parti d'exercer une fonction constante de stabilisation au sein du Gouvernement. La volonté démocrate-chrétienne de construire un parti catholique moderne capable de répondre aux défis d'une société en mutation et des mouvements catholiques de base a abouti à un travail patient de dédramatisation des crises. Pour ce faire, le vice-président du Conseil Forlani a inventé, au sein du Gouvernement Craxi, une fonction institutionnelle originale. Un type nouveau de vice-présidence du Conseil est apparu, différent tant de la vice-présidence de « représentation » que de la vice-présidence « pour fonctions » (dont l'exemple classique fut la « délégation » des affaires économiques à Ugo La Malfa en 1974 et 1979).

M. Forlani remplit des fonctions de coordination triangulaire entre son parti, les quinze ministres démocrates-chrétiens (sur 28) et le président du Conseil. Mais il remplit également une fonction de représentation globale de la DC « au gouvernement » dans ses rapports avec les autres partis de la coalition. Ainsi, il partage la tâche que la Constitution confie au président du Conseil de « maintenir l'unité d'orientation politique » du Gouvernement. Et il a donné à ce Gouvernement, de l'intérieur, le ciment traditionnel du parti de majorité relative. Il s'agit donc d'une vice-présidence de « codirection » en quelque sorte.

En second lieu, un élément décisif a été la forte popularité de la stabilité gouvernementale. « Gouvernement parlementaire rationalisé » fut

la formule même de la Constituante, la rationalisation étant entendue comme la garantie de la durée des Gouvernements contre les coups de mains et les embuscades parlementaires ou le rejet de propositions partielles. Mais l'absence de lois organiques et les défauts des règlements parlementaires ont trahi cette orientation constitutionnelle.

Le résultat a été la succession de 40 Gouvernements en trente-sept ans de République et, parallèlement, trois dissolutions anticipées des Chambres. Mais l'esprit de la Constitution a eu, ces derniers temps, sa revanche. Au fur et à mesure qu'avec la grande crise de l'Etat assistentiel les Gouvernements deviennent plus faibles tout comme leur capacité à peser sur les grandes mutations socio-économiques, l'opinion devient plus consciente de la nécessité de garantir au moins plus de temps à l'action gouvernementale. Le très puissant « parti du refus de la crise » a ainsi fait surmonter aux derniers Gouvernements de graves moments de difficulté qui, en d'autres temps, auraient été sûrement mortels, et réagi négativement à des crises gouvernementales ou menaces de fin anticipée de la législature.

Il demeure cependant la faiblesse fondamentale de notre structure gouvernementale, celle de la « gouvernabilité du Gouvernement ».

Même le recours à des formules de directoire composé par les secrétaires, les leaders des partis de la coalition, quelle que soit leur conception (dans ou hors du Gouvernement), s'il peut être utile pour des fins politiques contingentes (comme pour la proposition malheureuse d'Ugo La Malfa au PCI, lors de sa tentative de constitution d'un ultime Gouvernement de solidarité nationale en 1979), ne permet pas de renforcer le fonctionnement concret de l'institution gouvernementale. Celle-ci doit trouver en elle-même ses propres règles d'équilibre et de fonctionnement.

C'est alors que le discours revient à la question des pouvoirs institutionnels du président du Conseil. Il semble toujours plus nécessaire de donner au président du Conseil une responsabilité pleine et entière au nom de son Gouvernement. Le proportionnalisme représentatif serait certainement entamé par ce « plus » institutionnel dont serait doté le président du Conseil (de ce fait le choix de ce dernier en dehors du parti de majorité relative deviendrait aussitôt plus difficile), mais l'atténuation de la conflictualité et l'homogénéité de l'équipe gouvernementale assureraient un bénéfice évident.

Par ailleurs, si l'on veut sauver le proportionnalisme comme valeur de représentation, tant au Parlement qu'au Gouvernement, il faut en éviter l'application outrancière tant aux Chambres qu'à l'exécutif, par la recherche de « simplifications » des procédures de décision.

Dans la relation finale de la Commission parlementaire pour les réformes institutionnelles du 29 janvier 1985, la voie à suivre suggérée est celle de la « création d'un lien de confiance direct entre le président du Conseil et le Parlement sur la base d'une présentation du programme du Gouvernement qu'il entend former et de la composition du conseil de cabinet en tant qu'expression de la formule politique sur laquelle ce Gouvernement

sera fondé (il n'est pas exclu que le président du Conseil puisse également annoncer à l'avance la liste des ministres, mais sans qu'il soit lié par elle et à condition qu'il reste le titulaire exclusif du rapport de confiance) ».

Telle pourrait être la base de départ pour la solution du « rébus » institutionnel dans lequel est englué tout Gouvernement en Italie.

Ce n'est qu'après avoir établi cette primauté institutionnelle du président du Conseil que l'on pourrait concevoir des formules d'équilibrage de ses nouveaux pouvoirs (telles qu'un « contrat de Gouvernement » avec des clauses précises de rescision ou même de durée, formules peut-être préférables à ces pactes de coalition électorale, théorisés depuis longtemps par la DC).

La crise chronique du Gouvernement de coalition est donc loin d'être résolue. Les mesures favorables à la stabilité qui sont récemment advenues avec la rationalisation des procédures parlementaires (surtout avec l'institutionnalisation de la « session du budget », période fixée à l'avance, sans possibilité d'obstruction pour l'approbation du budget et de la loi de finance) ne suffisent pas à garantir la stabilité institutionnelle.

Comme on l'a vu, les deux dernières crises gouvernementales (1982 et 1985) se sont produites pour des raisons qui concernent le fonctionnement interne du Gouvernement plus que l'acuité de contrastes politiques (contrastes qui, à chaque occasion, semblent au contraire surmontables).

Le problème de l'exécutif en Italie, dans sa structure, est donc celui de la nécessaire fondation d'un principe d'autorité malgré le proportionnalisme et la pratique des délégations de partis au Gouvernement.

Peut-être n'est-ce plus le premier des problèmes institutionnels italiens. Somme toute, dans un système étatique et économique étroitement compartimenté, où la logique de l'Etat-patron touche toujours moins de secteurs, il y a des problèmes plus cruciaux, comme ceux de l'administration publique ou du système judiciaire. Mais celui du Gouvernement reste cependant toujours symbolique du « cas italien ». Aucune des cent formules politiques essayées ne l'a résolu. Malgré toutes les méfiances historiques que suscite dans notre pays (et bien avant le fascisme) l'idée d'un renforcement de la position du Premier ministre, la voie de la révision constitutionnelle semble pourtant obligée de passer par là.